



Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo

Distr. general
20 de enero de 2012
Español
Original: inglés

13º período de sesiones

Doha (Qatar)

21 a 26 de abril de 2012

Tema 8 del programa provisional

**La globalización centrada en el desarrollo: hacia un
crecimiento y un desarrollo incluyentes y sostenibles**

Serie de sesiones de alto nivel de Jefes de Estado y de Gobierno – Tras la crisis económica mundial: nuevas oportunidades de crecimiento económico con equidad social

Nota de la secretaría de la UNCTAD

I. "¿Por qué nadie lo vio venir?" y otras preguntas

1. La economía mundial, incluida la de la región árabe, ha experimentado cambios trascendentales desde el estallido de la crisis financiera en 2008. Las ideas convencionales sobre el funcionamiento de la economía se han puesto en tela de juicio y los movimientos populares han llamado al orden a los gobiernos por no haber satisfecho las aspiraciones de desarrollo de los ciudadanos y haber tolerado el aumento de las desigualdades sociales y económicas. Las presiones en favor de reformas se han reflejado en llamamientos para que se adopte una nueva orientación económica a fin de aliviar la pobreza, crear más y mejores empleos, mejorar la protección social, garantizar el acceso a servicios y productos básicos a precios asequibles y establecer una distribución más equitativa del ingreso nacional en general.

2. Tener que dejar de actuar como hasta ahora no se limita solo a los países en desarrollo, sino que ha llegado a ser una necesidad urgente incluso en las economías más desarrolladas. En Europa especialmente, la crisis financiera y económica mundial que estalló en 2008 puso de manifiesto la fragilidad de determinadas estrategias de política económica y la vulnerabilidad de los gobiernos soberanos que se dejan llevar por el sentimiento del mercado. El hecho de que esos países se enfrenten a una "década perdida" y de que haya generaciones sin oportunidades de empleo pone de relieve la urgente necesidad de adoptar nuevas teorías económicas que den más importancia al logro de un crecimiento incluyente y sostenible.

3. Es el momento oportuno para que los encargados de la formulación de políticas de todo el mundo renueven el contrato social entre el Estado y los ciudadanos y reconsideren los resultados de la globalización orientada a las finanzas. Es preciso reconstruir las

descuidadas instituciones públicas internacionales y nacionales con la aprobación popular. El reto normativo para todos los países es aprovechar las oportunidades que brinda la transformación política, evaluar la experiencia adquirida en fracasos anteriores y encontrar posibles vías alternativas hacia un desarrollo incluyente y sostenible.

4. En la presente nota temática se destacan algunas de las cuestiones normativas fundamentales que plantea esa reevaluación y se presta una atención especial al contexto de los países árabes y a las grandes transformaciones políticas y económicas que la región viene experimentando desde principios de 2011. Sin embargo, no se propugna un enfoque que considere que los países árabes son excepcionales por motivos culturales o de otra índole ni, como en algunos análisis, que los tome simplemente como ejemplo extremo de una "maldición de los recursos" más generalizada. En cambio, el movimiento iniciado en la región debe estudiarse en el marco de un debate de políticas más amplio sobre las repercusiones de la liberalización financiera y comercial y el papel fallido del Estado como garante de la equidad social y el desarrollo para todos. En efecto, en los países árabes, al igual que en muchas otras economías en desarrollo y desarrolladas, los gobiernos no han desempeñado bien o han desatendido su función esencial debido al entusiasmo por el fundamentalismo de mercado que ha dominado los debates sobre política en los últimos decenios.

5. La propagación del descontento social, la agitación política y las reformas constitucionales por la región árabe en 2011 ha hecho que a menudo se haya prestado menos atención a las dimensiones económicas de la transformación en curso. Sin embargo, las consecuencias económicas de la agitación e incertidumbre prolongadas se han sentido en toda la región. Ningún país ha podido evitar tener que responder a la creciente oleada de exigencias sociales y políticas. En algunos casos, la prolongada confrontación violenta ha retrasado la elaboración de un programa coherente de reformas sociales. Pero en otros países más estables se están destinando los ingresos procedentes del petróleo a aumentar el gasto social. En los países cuya transformación democrática ha sido más pacífica, las difíciles condiciones impuestas por la recesión y la incertidumbre económica lógicamente hacen que ciudadanos y empresarios desconfíen de las agitaciones prolongadas y pueden impedir nuevos avances. Hasta ahora, las consecuencias económicas de los levantamientos del pasado año representan un conjunto desigual de duros golpes a la economía real, reconocimiento oficial tardío de los profundos agravios sociales y primeros brotes verdes de un balance crítico de las experiencias y fracasos del pasado.

6. Más allá de los efectos económicos inmediatos y de su continua interacción con los movimientos sociales, hay varias preguntas que parecen evidentes en toda evaluación de las repercusiones de estos problemas en la política económica. Además de la dimensión política y de derechos humanos, que es primordial, ¿qué papel desempeñaron las deficiencias en la gobernanza socioeconómica en los levantamientos ocurridos en los países árabes? Asimismo, ¿fueron los marcos de política económica existentes incapaces de lograr un crecimiento y un desarrollo sostenidos porque ello requería una liberalización *excesiva*, o el problema fue que la liberalización era insuficiente o estaba *mal gestionada*? En estas nuevas circunstancias, ¿cuáles son los nuevos enfoques de las políticas de desarrollo que deben estudiarse, o los antiguos que deben revisarse, de manera que se responda concretamente a las importantes quejas y demandas sociales sin poner en peligro la frágil aceleración del crecimiento lograda en los últimos años?

7. Si bien no es fácil responder a ninguna de estas preguntas, muchos de los problemas de política económica y de desarrollo que será preciso resolver en la región árabe ahora y en los próximos años son similares a los que surgieron tras el estallido de la crisis financiera y económica mundial. Prácticamente ningún experto y casi ninguna institución internacional esperaban las recientes oleadas de crisis económicas y sociales, y mucho menos estaban preparados para hacerles frente. Es famosa la pregunta de Su Majestad la

Reina Isabel II a un eminente economista de la London School of Economics: "¿Por qué nadie lo vio venir?" Del mismo modo, las manifestaciones de protesta, desde Wall Street hasta las calles de Atenas y la Plaza Tahrir, piden una nueva reflexión a las autoridades normativas y los círculos intelectuales de las más altas esferas. Es un hecho cada vez más reconocido que se ha debilitado la fe en las prescripciones de política económica que contribuyeron a generar la crisis e ignoraron los hechos que condujeron a la misma.

8. Teniendo esto en cuenta, resulta evidente que las quejas socioeconómicas hayan ocupado un lugar central en los disturbios ocurridos en la región. Al igual que en otras regiones, las desigualdades económicas y sociales fueron una condición necesaria, pero no suficiente, para el surgimiento del movimiento social en los países árabes. Ese nuevo movimiento social solo surgió cuando comenzaron a ponerse de manifiesto las deficiencias del modelo más general que llevaba muchos años aplicándose en todas estas economías. Algunos partidarios del mantenimiento del "fundamentalismo de mercado" atribuyen los fallos de las políticas económicas de los países árabes principalmente a la deficiente gobernanza política e institucional, y no a las propias políticas. No cabe duda de que sigue habiendo problemas de gobernanza, pero la UNCTAD sostiene que muchos de ellos no pueden abordarse al margen de las políticas erróneas que los provocaron.

II. Liberalización y empleo en la región árabe: ¿reforma o distorsión?

9. Las reformas de política que se llevaron a cabo en los países en desarrollo a partir de los años ochenta dieron una nueva reorientación a las políticas macroeconómicas, dando prioridad a la lucha contra la inflación, la atracción de inversión extranjera directa (IED) y la mayor apertura al comercio y a los flujos de capital. Con la liberalización de los mercados, se debilitó la función económica de los gobiernos y los objetivos de pleno empleo y distribución equitativa de los ingresos perdieron su anterior preeminencia. Se preveía un considerable aumento de la eficiencia al asignar los países los recursos en función de su "ventaja comparativa".

10. No obstante, las políticas de liberalización del comercio, el capital y la IED adoptadas en muchos países árabes y en otros países no han aumentado la capacidad productiva nacional hasta unos niveles que tengan un efecto positivo tangible en el empleo. El éxito se ha medido con demasiada frecuencia en función del grado de apertura y el volumen del comercio y la IED, en lugar de en términos de su vinculación positiva a la creación de empleo, la generación de ingresos o el carácter sostenible e incluyente del crecimiento. Se aplaudía la aprobación de presupuestos fiscales más ajustados y la venta de activos públicos como estímulo del capital empresarial privado sin prestar apenas atención a la eficiencia social de la gestión de los bienes públicos por parte de empresas privadas ni a sus consecuencias en la distribución.

11. El crecimiento económico *sin empleo* registrado en los países árabes en los últimos treinta años fue el resultado de, entre otras cosas, un proceso intencionado de liberalización del comercio y las finanzas, una constante reducción de los salarios y una disminución de la intervención del Estado en la economía siguiendo un modelo promovido en todo el mundo. En la mayoría de los países de la región, las presiones en favor del cambio político han tenido eco en los llamamientos para que se adopten nuevos enfoques normativos que se centren en el alivio de la pobreza, la creación de más y mejores empleos, la mejora de los salarios y la seguridad social, el acceso a servicios y productos básicos a precios asequibles y la distribución más equitativa del ingreso nacional en general. Estos objetivos incumplidos hasta el momento ahora tendrán que pasar a ocupar un lugar central en la formulación de políticas económicas a fin de evitar nuevos disturbios políticos. Pero, a juicio de la UNCTAD, hay buenas razones económicas para revisar el concepto de la

ruptura del contrato social entre los Estados árabes y sus ciudadanos. La búsqueda de nuevas políticas de fomento del crecimiento que promuevan la equidad social en lugar del enriquecimiento particular y cuiden los recursos económicos nacionales en lugar de desperdiciarlos debe basarse en una nueva estrategia económica.

12. Como se indica en el *Informe sobre el Comercio y el Desarrollo, 2010*, los más de 20 años de reformas de política han contribuido poco a aumentar las posibilidades de un crecimiento rápido y sostenible en muchos países en desarrollo. De hecho, pueden incluso haber reducido esas posibilidades al frenar inversiones cruciales en la infraestructura física y social. Además, la rápida apertura de los gobiernos al capital extranjero solía atraer inversiones intensivas en capital que no podían integrarse en las redes de producción nacionales. Por lo general, los prolongados episodios de recesión con altos índices de desempleo debilitaban el poder de negociación de los trabajadores organizados y reducían su participación en el ingreso nacional. Ello también fomentaba la búsqueda de una mayor "flexibilidad del mercado laboral", lo que agravaba la reducción de los salarios y sus efectos negativos en el crecimiento de la demanda interna. Incluso en ese caso, en los sectores que dependían de las exportaciones la reducción de los salarios solía verse contrarrestada por políticas monetarias restrictivas que mantenían elevados tipos de interés para atraer capital extranjero pero debilitaban la competitividad debido a la apreciación del tipo de cambio real. Al mismo tiempo, estas políticas desalentaban la inversión interior al aumentar el costo del crédito hasta niveles prohibitivos para los inversores nacionales en capital fijo.

13. Así pues, las dificultades que atraviesa la región árabe indican un malestar político más generalizado y un programa de transformación social retrógrado. En los últimos veinte años, mientras que en muchas economías árabes el crecimiento económico real anual medio fue superior al 5%, el aumento de la productividad no llegó a la mitad de ese porcentaje y, en algunos casos, fue negativo. Durante ese mismo período, la estructura de la economía dejó de basarse en los sectores de la agricultura y las manufacturas para orientarse a los servicios y la construcción. La proporción del PIB correspondiente a los salarios, que por lo general es baja, se ha mantenido invariable o ha disminuido en ese mismo período. Al mismo tiempo, las tasas de desempleo se han mantenido a niveles obstinadamente elevados en casi todos los países de la región. En un país como Egipto, si bien en los últimos siete años la productividad no ha dejado de aumentar, los salarios reales medios han disminuido, lo que indica claramente no solo que ha empeorado la distribución de los ingresos, sino también que el enfoque de política económica adoptado es deficiente.

III. Liberalización del comercio, integración regional y espacio de políticas

14. Las investigaciones que se están llevando a cabo, en particular en la UNCTAD, muestran que la rápida liberalización del comercio no garantiza automáticamente que pueda reducirse la pobreza. Las características de los pobres, sus fuentes de ingresos, la forma en que gastan sus limitados ingresos y la forma en que las variaciones de los precios repercuten o no en las familias son factores que influyen en la contribución del crecimiento impulsado por el comercio a la reducción de la pobreza. Dadas la heterogeneidad de la población pobre y la evolución de un entorno internacional en el que todos los países tratan de aumentar su competitividad, es arriesgado utilizar la liberalización del comercio para luchar contra la pobreza. Quizás la lección más importante para todos los países árabes es que las políticas comerciales no influirán de manera significativa en la pobreza a menos que se complementen con diferentes políticas y medidas macroeconómicas específicamente destinadas a la creación de empleo y la redistribución de los ingresos.

15. La mayoría de los países árabes viene aplicando desde los años noventa políticas de liberalización del comercio, en la que también se ha centrado la integración regional. Sin embargo, los acuerdos comerciales y la liberalización del comercio en sí mismos no dan necesariamente lugar a un aumento del comercio entre los participantes. Hay otros múltiples factores que influyen en el comercio y explican la debilidad del comercio entre los países árabes y la clara falta de estímulo de las corrientes comerciales entre los países árabes en los anteriores acuerdos regionales. Esos factores son desde económicos y logísticos hasta históricos, institucionales y políticos.

16. La debilidad del comercio entre los países árabes se debe principalmente a la similitud de las estructuras de producción y al dominio del petróleo en esos países. También hay factores estructurales que dificultan ese comercio. Los modos de transporte constituyen un importante obstáculo a la expansión del comercio en la región. Por ejemplo, si bien los Estados miembros de la Unión del Magreb Árabe han firmado un acuerdo para simplificar la circulación de personas y de mercancías, sigue habiendo muchas barreras transfronterizas al comercio, como el cierre de carreteras, las demoras en los controles fronterizos y las restricciones de visado a los ciudadanos de determinados países. Existen otras muchas barreras no arancelarias relacionadas con la existencia de trámites aduaneros complicados y largos, la imposición de diversos y complejos controles de las divisas y los tipos de cambio, la falta de sistemas regionales de compensación y pago y la inexistencia de mecanismos eficaces de solución de diferencias, así como los compromisos comerciales de los distintos países con otros bloques comerciales. Otros factores pertinentes son la deficiente preparación de los acuerdos debido a la burocracia, la mala gestión y la falta de información sobre los mercados.

17. A otro nivel, la labor de investigación de la UNCTAD ha puesto de relieve la tensión existente entre la integración económica internacional y la autonomía de que disponen los Estados-nación para adoptar políticas que promuevan eficazmente su desarrollo económico, a saber, el "espacio de políticas". Las preocupaciones que la tensión entre integración internacional y autonomía normativa nacional está suscitando últimamente se deben principalmente a dos factores: a) la ineficacia del programa de políticas de aceleración del desarrollo económico en muchos países; y b) el aumento de la internacionalización de los mercados y la consiguiente mayor influencia de factores externos en el desarrollo nacional. Gran parte del debate sobre el espacio de políticas se ha limitado a las políticas comerciales y ha abordado la forma en que los acuerdos comerciales, ya sean bilaterales, regionales o multilaterales, pueden restringir la soberanía de los Estados-nación para tomar sus propias decisiones normativas. No obstante, como viene indicando el *Informe sobre el Comercio y el Desarrollo* a lo largo de los años, la restricción de otros ámbitos normativos, en particular los sistemas monetario y fiscal, puede ser tanto o más importante en la formulación de estrategias de desarrollo.

IV. Un nuevo comienzo: los países en desarrollo socialmente vulnerables pueden adoptar medidas de política

18. La UNCTAD ha destacado reiteradamente que, en la mayoría de los países en desarrollo, el crecimiento del empleo depende fundamentalmente de la expansión de la demanda agregada y el crecimiento general. El argumento tradicional de que el precio de la mano de obra en relación con el precio del capital determina el crecimiento del empleo con independencia del crecimiento general es insostenible en la mayoría de las circunstancias. La reducción general de los salarios provocó una disminución de la demanda interna y de la inversión mucho antes de que pudieran materializarse los efectos positivos previstos del descenso del costo de la mano de obra en las estructuras de producción. Un ejemplo de ello es la estrecha relación entre la inversión interior y el empleo nacional. Más allá de los

problemas internos que plantea la puesta en práctica del concepto de flexibilidad salarial, la doctrina convencional relativa al "crecimiento basado en las exportaciones" ha hecho que los encargados de la formulación de políticas centren su atención en reducir los salarios y el costo de la mano de obra para mejorar la competitividad mundial de un país. No obstante, la competitividad es siempre un concepto relativo y no puede aplicarse a toda la economía mundial ni a grandes grupos de países sin prever la adopción de medidas de represalia por los interlocutores comerciales.

19. Por tanto, para ser más sostenible, la estrategia macroeconómica debería basarse en la inversión interior y en la creación de capacidad nueva para absorber la mano de obra excedentaria, que se basaría en la demanda interna, impulsada por aumentos de los salarios reales que por lo general sean acordes con los aumentos de la productividad agregada de la mano de obra. Para todos los países, la capacidad de lograr un crecimiento sostenido de los ingresos y el empleo depende fundamentalmente de la forma en que el aumento de la productividad se distribuye en la economía. Solo puede lograrse una inversión sostenible y estable y más y mejor empleo si los consumidores participan de manera sistemática en el progreso general de la economía. En los países que sufren graves presiones sociales, esos criterios macroeconómicos estratégicos son esenciales para el éxito de la recuperación y de la estrategia de reconstrucción necesarias para renovar el "contrato social" entre el Estado, los empleadores y los trabajadores.

20. Para que se genere un círculo virtuoso de inversión, crecimiento de la productividad, aumento del ingreso y creación de empleo, es necesario que las políticas estén orientadas a asegurar que el aumento de los ingresos derivado del crecimiento de la productividad se distribuya en forma apropiada entre la mano de obra y el capital. Esto significa que la proporción que representan los salarios en el ingreso nacional no debería disminuir con el tiempo; en el caso de los países en desarrollo esa proporción abarca los ingresos de los agricultores independientes y de quienes trabajan en actividades informales no agrícolas. Esto no basta, dado el bajo nivel de la proporción de los salarios en muchos países. El objetivo de equidad social requiere que las políticas fiscales y sociales complementarias de los gobiernos no reduzcan los ingresos reales relativos y absolutos de los sectores de la población de renta baja y los grupos particularmente vulnerables de la población.

21. En general, no es una mayor flexibilidad de los salarios lo que traerá aparejado un crecimiento más rápido del empleo, sino más bien una nueva orientación de las políticas macroeconómicas, incluidas las políticas sociales y de ingresos. La plena participación de los trabajadores asalariados no solo creará nuevos puestos de trabajo que generarán más valor añadido, sino que también permitirá que surjan diferencias de rentabilidad y una estructura de incentivos que intensificarán la innovación, las fuerzas dinámicas en la economía y, por ende, la inversión en capacidad productiva. Además, al vincular los aumentos salariales al crecimiento de la productividad se reducirían las presiones inflacionarias ocasionadas por los costos y los bancos centrales tendrían libertad para adoptar una política monetaria favorable al crecimiento y al empleo estimulando la inversión interior. La UNCTAD ha propuesto en el *Informe sobre el Comercio y el Desarrollo, 2010*, varios instrumentos de políticas de rentas del trabajo que podrían apoyar esa amplia reorientación macroeconómica.

22. La IED puede contribuir de manera importante a establecer una nueva orientación económica en los países árabes, centrada en el desarrollo incluyente, el crecimiento y la equidad social. No obstante, para ello los gobiernos y los encargados de la formulación de políticas tendrán que modificar conceptualmente la forma en que perciben y utilizan la IED. Las políticas anteriores se basaban principalmente en objetivos cuantitativos para medir su éxito, en lugar de en la calidad de la IED y su contribución socioeconómica positiva en los países receptores. Esta percepción hacía que a menudo los efectos indirectos de la IED fueran bastante limitados frente al tamaño y el crecimiento de la población.

23. Los tratados bilaterales de inversión (TBI) han sido el instrumento de política elegido por muchos países árabes para atraer IED. El principal desafío es lograr un equilibrio entre las posibilidades de estos acuerdos de aumentar las corrientes de IED y la capacidad de los países de aplicar políticas de IED orientadas al desarrollo a fin de crear empleo, reducir la pobreza, transferir tecnología y estimular la productividad. Para ello es preciso conservar en los acuerdos un espacio de políticas suficiente que dé a los gobiernos la flexibilidad de aplicar esas políticas en el marco de las obligaciones establecidas por los TBI.

24. Por ejemplo, los TBI pueden afectar al espacio de políticas de que disponen los gobiernos para regular los flujos de capital en caso de que surjan dificultades de balanza de pagos u otros problemas económicos. La disposición relativa a la libre transferencia de fondos que contienen la mayoría de los TBI firmados por los países árabes da a los inversores extranjeros derecho a repatriar a sus países, sin dilación, los fondos, beneficios y rendimientos asociados a una inversión. Esto podría limitar el derecho de los países en desarrollo a exigir a los inversores el cumplimiento de determinada legislación (por ejemplo, las leyes de quiebra y relativas al pago de impuestos antes de las transferencias) o a conservar flexibilidad para gestionar debidamente sus políticas financieras y monetarias. Además, los TBI también podrían influir en las iniciativas encaminadas a volver a regular los sistemas financieros, entre otras cosas mediante el recurso a controles de capital para hacer frente a la volatilidad de los flujos de capital (véase el *Informe sobre el Comercio y el Desarrollo, 2011*) y las salidas excesivas de capitales durante períodos de inestabilidad política como el actual.

25. Los países árabes también han concluido entre ellos una serie de acuerdos de inversión regionales para facilitar y promover las corrientes de inversión en la región; sin embargo, el régimen de inversiones de la región árabe sigue siendo incipiente. La fragilidad del marco normativo de las inversiones en los países árabes podría ser uno de los factores que explican por qué, pese a otras ventajas, las corrientes de IED entre esos países siguen estando muy por debajo de lo que podrían ser. Es necesario revisar y consolidar los acuerdos de inversión regionales vigentes en los países árabes a fin de reflejar mejor las cambiantes realidades económicas y sociales de la región.

26. Desde esta perspectiva, es fundamental que las nuevas políticas y normativas de inversión extranjera reflejen la evolución de la realidad económica y social de las economías árabes y en desarrollo y se adapten a ella sin incumplir los compromisos de inversión internacionales existentes asumidos a nivel bilateral, regional y multilateral. Más concretamente, las políticas de IED deben estar orientadas a lograr objetivos estratégicos de empleo y una distribución más equitativa de los ingresos. Pueden contribuir de manera importante a modernizar la capacidad productiva industrial y revitalizar el enorme potencial del sector agrícola en el marco de estrategias nacionales de desarrollo más generales.

27. Sigue incumbiendo a las autoridades normativas regionales y mundiales estudiar la forma de hacer frente a esta crisis polifacética con el marco y los instrumentos de política macroeconómica y sectorial que mejor se adapten a los retos que tienen ante sí.